

## 都市交通計画とNPO\*

Roles and Activities of NPOs on Urban Transportation Planning

中川三朗<sup>1</sup>・兵藤哲朗<sup>2</sup>・中村文彦<sup>3</sup>・為国孝敏<sup>1</sup>  
谷下雅義<sup>4</sup>・加藤浩徳<sup>5</sup>・寺部慎太郎<sup>5</sup>・森田哲夫<sup>6</sup>

S.NAKAGAWA, T.HYODO, F.NAKAMURA, T.TAMEKUNI,  
M.TANISHITA, H.KATO, S.TERABE and T.MORITA

### 1. はじめに(中川)

1998年12月に特定非営利活動促進法(通称NPO法)が施行されて以来、日本全国でNPO法人としてさまざまな市民組織が活動している。NPOとは、一定の組織を持ち、利益追求や分配をせず、行政組織ではない、自発性と独立性を持った市民活動組織のことである。その活動は法律で12の分野が規定されているが、実際には活動の対象、地域的な活動範囲、活動主体としてのありようなどの違いから多種多様な活動が行われていると思われる。このようなさまざまな活動のうち、特に公共的な施設に関する計画づくり(ハード面に限定するものではないが)に対してNPOがどのような役割を果たせるのか、果たすとすれば計画づくりのどの段階でどのような権限と責任をもつのか、行政との役割分担はどのように考えているかなど検討すべき課題は多い。

さて、都市交通計画を都市における交通について総合的に計画し、実施することとすれば、行政側においてもその主体が輻湊して多様であり、市民側においてもその全体像を構想し、理解することは困難な状況の中で、NPOがどのような役割を果たすことができるかは計画分野でのNPOのありかたを考える上で大変重要であると思われる。本論ではNPOの有する特徴とその活動状況を把握するとともに、具体例として足利市におけるまちづくりNPOの活動の実態および英国ならびにバンコクの特に関交通に関する活動からNPOの果たしている役割につ

いて考察し、さらに都市交通計画におけるNPOの役割と課題について論述している。

本スペシャルセッションでは、都市交通計画におけるNPOの役割や方向性について幅広い議論を行うことを目的としており、NPOの現場に参画し、あるいは関心を抱いている参加者との有益なディスカッションを期待している。

### 2. NPOの有する特徴とその活動(谷下)

～都市圏交通計画への参加を念頭において

#### 2.1 NPOへの注目

個々人の自由に任せておくと社会的に望ましい財やサービスが十分提供されない、いわゆる「市場の失敗」を踏まえて、われわれは政府という組織をつくった。こうして政府は非競争性や非排他性を有する、道路や公園といった公共財・サービスの供給を行っている。しかし、以下のような理由から政府も失敗する可能性を有している。

- ①最適な供給量を決定するために、情報の収集が必要となるが、それには(取引)費用を要するため、必ずしも生活者のニーズを把握できない(情報の非対称性)。
- ②現在、生活者の公共財・サービスに対するニーズが多様化してきており、情報収集を行って定めた供給量であっても不満が生じる集団が存在する。
- ③供給するための技術は、組織間の競争や組織内

\* キーワード: 都市交通計画、市民参加、NPO

<sup>1</sup> 足利工業大学土木工学科(nakasabu@ashitech.ac.jp, tame@ashitech.ac.jp)、<sup>2</sup> 東京商船大学流通情報工学課程(hyodo@ipc.tosho-u.ac.jp)、

<sup>3</sup> 横浜国立大学建設学科(nakamura@cvg.ynu.ac.jp)、<sup>4</sup> 中央大学土木工学科(tanishi@sip.civil.chuo-u.ac.jp)、<sup>5</sup> 東京大学大学院社会基盤工学専攻(kato@trip.t.u-tokyo.ac.jp, shin@trip.t.u-tokyo.ac.jp)、<sup>6</sup> 計量計画研究所(tmorita@ibs.or.jp)

でのインセンティブが働かないために、画一的で低品質もしくは高価なものとなる。そうならないように政府の活動を監視するためにも(取引)費用がかかる。

こうして市場メカニズムでも、また政府によっても十分供給されない財・サービスが存在し、この供給の担い手としてNPOが注目されている。

## 2.2 NPOの特徴と現状<sup>1)2)</sup>

Salamon(1992)によれば、NPOは次のような特徴を有する。

- ①制度的形式性 (公式に組織化されている)
- ②非政府性 (制度的に政府から独立している)
- ③非営利性 (組織の所有者に剰余利益を分配しない)
- ④自己統制性 (外部団体によって管理されていない)
- ⑤自発性 (活動や業務管理において、有志による何がしかの自発的な参加を含む)
- ⑥公益性 (公共の利益に奉仕し、寄与する)

③の非営利性が、利潤最大化をめざす企業と大きく異なっており、経済学ではNPOにおいては非分

配制約のもとで財・サービスの供給量自体の最大化を図るという形で定式化される。この場合、個人からの定額の寄付は、企業においては生産量に影響を与えないが、NPOにおいては、赤字補填として機能するため、生産量の拡大に寄与することが確かめられる。

表1に政府や営利組織と比較したNPOの属性を示す。ここでは、NPOを公益(サービスの相手が特定しない)と共益(サービスの相手が特定)にわけて示している。

表2にNPOによるサービスを示す。正確な組織数は明らかではないが、福祉サービスや趣味・親睦団体が多いと思われる。福祉サービスを行う組織の多くは、生活していく上でどうしても必要であるという思いから、主に主婦の人々を中心となって設立されている。組織化が進むにつれて、経営を意識するようになり、食品や木工などの製造・販売を通じて地域と結びついていく例も多い。趣味、親睦団体の特徴は、個人々の権利には立ち入らないことである。大部分の自治会、町内会もここに含まれる。こ

表1 NPOの属性 (金川(1997))

組織	主たる行動原理(特徴)	主たるステークホルダー	エージェンシーへの統制	受益者の負担能力	受益と負担の関係	その他
政府	公平 責任 分配	納税者 居住者	選挙 その他 直接統制	必ずしも必要なし	間接的	中位投票者の増大により安定化(財供給)
NPO (公益型)	補完 先駆 多元 利他	寄付者 ボランティア(労務)	情報開示 民主的運営 非分配制約	必ずしも必要なし	(原則)無関係	利用料等 行政からの補助、委託
NPO (共益型)	互酬 連帯	出資者	情報開示 民主的運営 出資者による直接統制	一定限度必要	間接的 (受益のための出資)	利用料等 行政からの補助、委託
営利組織	利潤	株主	株主による統制	必要	直接的(市場での交換)	行政からの補助、委託

表2 NPOによるサービス (金川(1997))

分類	タイプ	組織の例	サービス例	
市場サービス		営利企業	対個人サービス、商業	
非営利組織サービス	公益型	狭小市場	産地直送グループ	有機野菜、米
		地理的範囲狭小	自治会、町内会	ゴミだしルール、防犯
		住民意思決定	まちづくり協議会、自治会	都市計画
		交流	学会、趣味グループ	研究、学習、趣味
	共益型	価値創造	ワークス・コレクティブ・協同組合	新しいライフスタイル、価値観
		技術的登録	在宅福祉団体	ホームヘルプ
		負担軽減	在宅福祉団体	有料ホームヘルプ
		無償	緊急支援型NPO	難民救済、災害救援
	無償	通常のNPO	福祉、海外支援	

うした組織に都市計画などの意志決定を委ねても機能しない場合がほとんどである。

交通・河川・まちづくり：造景9号にいくつかのNPOが紹介されている<sup>3)</sup>。また筆者らのグループで、路面電車と都市の未来を考える会、足利まちづくりセンター、鶴見川流域ネットワーク、アースディ2000などの組織にヒアリングを行い、活動内容等を整理している。公園整備への参加、また改正河川法による河川計画の立案に参加する事例が増加している（この影響分析は今後の課題である）。後の2つの組織は、複数のNPOの活動を束ねる役割を果たしている。全体的に寄付や専門家は少なく、活動基盤が強固なものとはいえない状況にある。

#### <参考文献>

- 1) Salamon(1992)“America's Nonprofit Sector,” The Foundation Center
- 2) 金川幸司(1997)「震災復興における民間非営利活動に関する研究」(財)21世紀ひょうご創造協会
- 3) 造景9(1998)建築資料研究社
- 4) 谷下雅義(1999)「大気浄化法と交通計画」日交研シリーズ A-268 道路交通統計の精度改善手法の開発、pp.82-101

### 3. 足利におけるまちづくりNPO（為国）

NPO組織は実際の都市づくりの中で何がどこまでできるのであろうか。また、どのような役割が期待されるのであろうか。ここでは、特定非営利活動法人足利まちづくりセンター-VAN-NOOGA（以下VAN-NOOGA）、で市民とともに作成した足利大日西地区のまちづくり基本構想市民案の作成事業に携わった経験から、私見を述べてみたい。

#### 3.1 まちづくり市民案の作成

足利市の中心市街地は、鎌倉時代に創建された「饒阿寺」（大日様）を中心に町が形成され、その後「足利学校」の創設や、近世の陣屋の設置を経て、都市形成がなされた。近代に入ると、足利は織物の産地として著しい発達を遂げたことから、中心市街地は足利の近代化の象徴として経済的発展し、合わせて「古都足利」の「都市の顔」として機能してきた。

こうした発展経緯をたどった足利の中心市街地ではあるが、戦後の社会体制の変革と高度経済成長による産業構造の変化、ならびに車社会の進展によるライフスタイルや都市構造の変化によって、近年では居住人口の減少や空き地・空き店舗の増加など、

いわゆる空洞化現象が顕著となった。

こうした中で、大日西地区に位置する家富町三丁目では、平成7年4月から自治会有志により「家三まち創り勉強会」を検討し、平成9年3月に正式に勉強会を発足させた。ここで出されたまちづくりに対する住民からの要望をふまえ、行政の指導を受けながら、「自分たちのまちは自分たちの手で」を合い言葉に、まちづくり計画の素案を作成した。そこでのコンセプトは以下のとおりである。

- ・福祉の充実したまちづくり
- ・都心居住とコミュニティを大切にするまちづくり
- ・魅力的な街並みづくり

勉強会では、この素案をより具体化させるため、VAN-NOOGAに計画案の作成を依頼した。

#### 3.2 VAN-NOOGAでの計画案の作成

VAN-NOOGAでは、この依頼を都市デザイングループで引き受け、作業を進めた。しかしながら、VAN-NOOGA自体が組織化されたばかりであり、NPO組織としてどこまで関われるか、何ができるか、役割は何か、等々の議論も十分できてはいなかった。しかし、「良いまちを作りたい」という熱意だけは持っていたため、まちづくり案の作成と合わせて、VAN-NOOGAとしての役割を議論する、いわば走りながら考える方式で進めた。

計画案作業にあたってのポイントは、以下のとおりである。

##### 1) 行政との関係について

より実現性の高い計画案を作成するために、基本的に行政の上位計画の考え方を踏襲することにした。早期に実現するためには膨大な事業経費が必要となる。これは、地域住民が補填できるようなものではないことから、行政が進めようとしている基本整備計画により完成版として取り上げられるような計画案を意識した。そのため、行政との非公式会議を数度持ったほか、予算要求時期との兼ね合いから、わずか3か月で計画案を作成することとした。

##### 2) 地元住民との関係について

あくまで、地元の意向・要望に対して丁寧に答え、常に一緒に計画案を作成することを大前提にしたため、地元自治会との意見交換を数度にわたって実施した。また、中心市街地区域の他の町内会との意見

交換や、最後に住民全員への説明会を行うこととした。あくまで、住民の総意での計画案づくりを念頭においた。

### 3) VAN-NOOGA の役割について

第三者機関として中立な立場で調査・研究を行い、歴史・文化・コミュニティ等の地域性を活かした魅力ある足利の顔づくりを意識して、計画案を提示することとした。ちなみに、この作業に係わる費用はゼロ。あくまで、VAN-NOOGA メンバーのボランティアで作業を行った。

### 3.3 計画案作成結果とその教訓

作業期間約3か月、都合20回以上の会合を経て、計画案をたたき台として作成したが、結果としては住民全体の合意が得られず、今後の活動に大きな教訓を得ることだけにとどまった。具体的には以下の点があげられる。

#### 1) 区画整理に対するアレルギー

従来型ではない、まちづくりの基盤となるための魅力ある道路づくり、すなわち一つひとつの道で特色を出していこうとしたが、道路網を提示したため一部の住民から、区画整理と混同され理解が得られなかった。住民の総意ということを受けて作業を進めていただけに、区画整理と決めつけられたことは残念であった。さらに、作業が進む中で怪文書も登場するなど、結果として地域住民同士が分裂しかねない状況までもが現れた。「まちづくり」という曖昧な言葉には賛意が得られていたものの、図面による具体的な絵が出てくると個人の財産問題に焦点が絞られてしまい、計画案の十分な意図が伝わらなかったことが残念であった。

#### 2) 性急すぎた計画案の作成

行政スケジュールを意識したために計画案の作成が性急すぎた。実際の整備計画案を実現するためには、事業化して財政的裏付けをすることが必要と考え、十分な調査・分析することなく進めたきらいがある。また、プレゼンテーションについての勉強も不足していた。

#### 3) ボランティア組織の限界

直接コストのみならず、人的コストの裏付けもなく、専属スタッフではない VAN-NOOGA メンバーの自発的な無償労働行為によって作業を進めたが、

そこにも限界があった。これは、VAN-NOOGA として何ができるか、すなわち NPO 組織としての役割、限界を見極めずにトライアル&エラーで進めたことが大きな反省点であった。

### 3.4 NPO による都市づくりの課題

今回の貴重な経験から、NPO による都市づくりの課題について述べてみたい。

#### 1) 都市計画における NPO 組織の関与

行政が進める都市づくりでは、都市計画法などの法制度を基本に街づくりの基盤となるインフラ整備を進めている。都市計画法では、公共の福祉に寄与するもとで、土地収用などの強制執行手段も認められている。しかし、実際は市民の意向を黙殺してまでの強引な手法は民意の反発を招くために、行政では住民参加手法を積極的に取り入れようとしている。しかしながら、情報公開が不十分で、かつ説明責任を追求されない仕組みの中では、十分な民意の取り組みとまでは行かないようである。なぜなら、わが国では残念ながら個人がそれぞれの都市生活空間を公共空間として正当に認識しているかが疑問である。ともすれば、自分さえよければ良いとする風潮さえ見られる。これは、公共としての都市空間はそれぞれ個人が構成し形成している意識が持っていないためであり、かつ個人にそうした情報が十分に提供されておらず、情報の共有化が成されていないところに原因がありそうである。

#### 2) まちづくりの役割の明確化

わが国の NPO 組織の中で、まちづくり活動が比較的順調にいとていけると考えられるのは、ソフト系の部分である。現行の法制度の枠組みの中では、インフラ整備などのハード系の部分に直接関わることは難しい。ソフト系での具体的活動としては、身近な個人を中心に、目標を同じくする仲間が集い、小さなアイデアから始めて、積み上げていくケースなどである。例えば、町内会での清掃活動や資源ゴミの回収活動、定期市（青空市）の開催などの小さなイベントの積み重ねから生まれてきたケースである。商店街のイベントなどは、そこから発展して大きな運動につながっていくのである。すなわち、NPO 組織はこうした仕掛けを地元住民といかに共同して進めることができるかが、さらに大きな発展

へとつながるのではないか。

一方で、行政とのパイプ役としての役割も期待されよう。官主導型まちづくりの限界が叫ばれている今日、行政側は、NPO 組織に対して、真の民意を吸い上げる母体として期待を寄せている。そこで行政におもねることなく如何に独自性と独立性を保ちながら活動することができるかが、NPO 組織の鍵となろう。

そのためには、欧米のナショナルトラストや自然保護団体とまではいかないまでも、財政的裏付けをどうするかは、重要な課題である。

### 3) NPO 組織による都市づくりの将来性

21 世紀型社会は、共存・共栄のパートナーシップ型社会であり、心の豊かさが求められる社会である。その中で、NPO 組織が目指すべき方向は、冷静なプロデューサーであり、プランナーであり、コーディネーターであろう。都市の魅力はとどのつまり人の魅力である。地域の歴史・文化・コミュニティは、人によって育まれてきたものである。その魅力をいかに発掘し、引き出すことができるか、そして表現することができるか。閉塞感さえ漂い、先の見えにくい社会状況の中で、NPO 組織による都市づくりには、ますます大きな期待がかけられてくるものと言えよう。

## 4. 海外における NPO と交通計画の関わり

### 4.1 英国における NPO 活動の事例 (加藤)

#### —Friends of the earth の例—

英国には、交通計画、事業、政策に関して活動を行っている NPO が数多くあるが、全国的な活動を行っている代表的な組織としては、Sustrans, Transport 2000, Friends of the earth 等が挙げられる。ここでは、英国の交通政策・計画に関して活動する NPO の一例として Friends of the earth を取り上げる。

#### (1) Friends of the earth の概要

Friends of the earth (以下、FOE) は、全世界に 50 以上の団体を持ち、全体では約 100 万人ものサポーターを要する世界でも最も大きな国際的な環境ネットワークの一つである。英国 FOE はそうした支部組織のひとつであり、英国内の環境圧力団体としては最大規模の組織である。英国全体で 250 ものコミュ

ニティにおいて活動を行っている実績がある。

### (2) 組織の活動状況

#### (a) 収支の状況

英国 FOE は、組織上は、FOE Limited と FOE Trust の 2 つに分けられる。各々の運営状況を、収入と支出からみると以下の通りである。

まず、FOE Limited の収入は 1997 年ベースで約 347 万ポンド、支出は約 353 万ポンドである。収入のうち 96% にあたる約 330 万ポンドはサポーターからの支援となっている一方で、支出のうち 79% はキャンペーン活動や情報提供に充てられている。

次に、FOE Trust については、1997 年ベースで収入、支出ともに約 164 万ポンドでやや赤字となっている。収入の大部分は FOE Limited と同様にサポーターからの支援(74%)であるが、18% が公的機関からの補助金となっているところが特徴である。また、支出をみれば、その 42% が情報提供や教育に充てられており、35% が調査に充てられている。

#### (b) 英国 FOE の活動内容

英国 FOE は、汚染全般、自然動物、森林、廃棄物・リサイクル、エネルギー、都市問題等多くの分野にわたって活動を行っているが、交通に関しては、道路交通と航空による影響に関する活動を行っている。活動内容としては、まず第一に各地で活動している地元団体の支援が挙げられる。例えば、ロンドンの M25 拡幅事業の反対活動を行っている住民団体への支援等が挙げられる。第二に、各団体が活動を行うことができるようにマニュアルや啓蒙書を作成することである。交通関連についても、多くの報告書

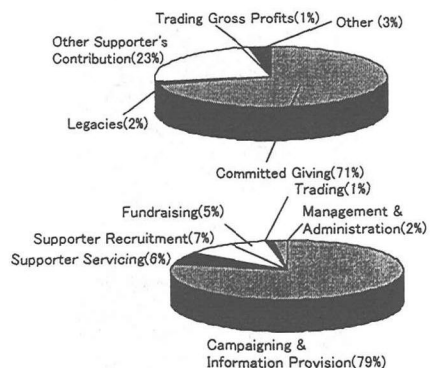


図1 FOE Limited の収入(上)と支出(下)内訳

出典：Friends of the earth (1999) Annual Review 1998.

やマニュアルを作成し、無料配布、有料販売を行っている。第三に、各種機関の求めに応じて意見を述べたり、中央政府に対して自発的に提言を行ったりしている。

#### (c)交通政策に関する最近の活動

1999年9月に、FOEは他の8つの環境団体や交通安全団体とともに政府の新たな交通政策に対する声明"Getting out of Neutral-How the Government can move forward on transport policy-"を発表した。

ここでは、政府に対して、自動車交通、公共交通、徒歩・二輪、計画ならびに開発等の視点から新たな提案を行っている。共同声明における具体的な提案は、短期に実施可能である比較的現実性の高い施策(Quick Wins)と中長期的に見たときの目標(Big Hits)の2つから構成されている。

#### (3)自動車利用削減キャンペーンマニュアルの概要

FOEは独自に地域の自動車利用削減に向けたキャンペーンに関するマニュアルを策定している。この中では、FOEの各地方団体のみならず、自動車利用削減をめざす全ての団体が効果的にキャンペーン活動を行えるよう、基本的な知識を提供することが目的とされている。

マニュアルでは、まず何が現在問題となっているのか、どうして自動車利用削減が必要なのかという点にはじまり、効果的なキャンペーンを実施するための一般論的なテクニック、自動車利用削減のためのキャンペーンの方法、自動車利用削減の各種施策の紹介や各種情報ソースの入手方法にいたるまで、初心者でも英国の交通ならびに交通政策をめぐる現

状がわかるように説明されている。特にメディアを使った活動や政治関係者との関わり方に関するノウハウは、我が国のNPO関係者のみならず、行政担当者にとっても興味深い。

#### (4)おわりに

英国では、FOEのような全国的な組織が、各地で活動している市民団体を支援する体制が根付いている。こうした全国的な支援組織の存在によって、活動初心者であっても活動に関するノウハウが伝達され、効率的な市民活動が実施できるようになっており、我が国でも参考になるところが多いと思われる。

#### <参考文献>

- 1) Friends of the earth (1999) Annual Review 1998.
- 2) Friends of the earth (1999) Taming the Traffic -How to campaign for Local Traffic Reduction-

## 4.2 バンコクの例 -AAPEP- (中村)

### (1)はじめに

本節では、都市交通に関するNPO活動の発展途上国の事例として、タイのバンコクの環境サイドのNPOの活動について紹介する。バンコクの交通渋滞は、ここ三十年以上国際的に有名になっているが、大気汚染への影響は極めて深刻である。タイでは、交通以外にも、工場地域での汚排水による水質汚濁やゴミ問題、森林破壊などさまざまな環境問題があり、環境サイドのNPOの活動は盛んなようである。

ここで紹介するNPO"Anti Air Pollution & Environmental Protection Foundation"(以下AAPEP)は、中でも都市交通問題に関心が高く、また行動力のある組織として知られている。AAPEPは、1990年に結成されており、当時のバンコク都知事が創始者となり、ビジネスマン、学者、マスコミを含むさまざまな立場から構成されている。当時はAnti Air Pollutionという名称だったが1993年に現在の名称になった。筆者は、2000年3月に、同組織の代表者にバンコクにてヒアリングをする機会を得た。以下ではヒアリング資料をもとに同組織の活動内容を紹介し、都市交通のNPOという観点から考察を試みる。

### (2)AAPEPの活動目的

AAPEPの活動目的は以下に要約される。

- 1)政府及び非政府組織と協調し、バンコク及び近傍の他県における、水質汚濁、ゴミ問題、大気汚染

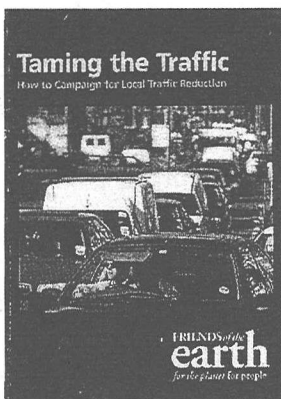


図2 自動車利用削減のキャンペーンマニュアルの表紙

問題といった環境問題を改善し保護する。

- 2) タイ全域における環境問題に関するデータを収集し解析する。
- 3) 国内及び海外の環境に関する活動家と協調し、環境保護と改善に関する知識の交換をする。
- 4) 人々に環境状況が悪化していることを認知させ環境を守る道を見つけよう。

### (3) AAPEP が関連するプロジェクト

AAPEP の活動には以下のようなものがある。

- ・ 無鉛ガソリン強制使用を政府へ進言。
- ・ 毎年の車検実施のための民間車検整備場の設置許可に関する法改正を政府へ進言。
- ・ 触媒装置等環境改善に貢献する装置の輸入に関する関税引き下げを政府へ進言。
- ・ ガソリンの精製温度を華氏 370 度から 350 度へ引き下げるキャンペーン。
- ・ 汚染者を告訴できる法の整備を政府へ進言。
- ・ タイ国発電局に対して Mae Moh 発電所の改善を要求。

最近では、都市内高架鉄道の建設（1999 年 12 月に開業済み）に対して、工事期間中の環境への影響や、完成後の騒音の影響などから地下化を強く提案した。この動きが大きく影響したわけではないと考えられるが、高架鉄道に続いて建設されたシステムは地下鉄となった。

なお最近では他に以下のような活動も行っている。

- ・ 高層ビルでの危険防止のキャンペーン。
- ・ SPM を含む大気中の汚染のモニタリング。
- ・ 血液中への鉛の蓄積レベルの測定。
- ・ 大気質の水準に関する公的組織導入のキャンペーン
- ・ 交通による騒音問題に対するキャンペーン
- ・ ゴミ廃棄問題に関するキャンペーン
- ・ 環境保護ボランティアの教育
- ・ 貨物自動車の危険性に関するキャンペーン

以上からわかるように、アクティビティ数は少なくないが、啓蒙的な活動が多い。自動車交通問題とそれにかかわる大気汚染問題が深刻なこともあって、それらに対する活動は、わが国よりも積極的かつ過激である点が特徴的といえよう。

### (4) 考察

AAPEP は、バンコクではよく知られた存在である。

マスコミへのアピールが巧みであることがその主たる理由と思われるが、元バンコク都知事が創始者であるという、ある種の庇護のもとに、積極的に活動でき、さらに政府へも直接的にものを申すことができる状況にあることも、理由であろう。

主たる活動は、各論的であり、反対運動中心となっている部分もあり、ビジョンの追求というほどではなく迫力に欠けるきらいもあるが、都市交通計画にまで踏み込んで活動している点は、わが国の環境サイドの NPO の活動と比較して、かなり先進的であるといえよう。

## 5. 都市交通計画における NPO の役割

(兵藤・谷下)

ここではわが国の都市交通計画に関わる問題点のうち、その解決や改善が NPO に期待される項目について簡単に整理し、NPO が果たし得る役割について考察したい。

### 5.1 わが国の都市交通計画の問題点

財源制約や、住民合意形成の遅延など都市交通計画の問題は山積しているが、その中でも NPO 活動に関わり得る諸項目をあげてみよう。

- ① 錯綜する計画主体：交通セクター毎に所轄が細分化されているわが国では、アメリカの MPO (Metropolitan Planning Organization) に相当する、都市圏交通計画を統合的に計画実施する主体が不明確である。それが故に、市民側からみた交通計画の代表的主体も見えず、その声を効率的に集められない。
- ② 計画策定への市民参加機会の欠如：盛んになりつつある PI 活動で緩和の傾向にはあるが、長期的な交通計画策定に市民が関わる機会は未だ限られているし、市民側にもその重要性が認識されていない。行政側の説明責任への意識、そして市民の公的計画参加意欲、双方とも未熟な段階にある。
- ③ 財源配分の不透明性・チェック機能欠如：計画主体が錯綜していることも一因であるが、モード間の財源配分に対する適切な基本方針が存在せず、市民を巻き込んだ議論さえも困難といえる。モビリティ向上、環境負荷低減、財政負担など必ずしも両立し得ないトレードオフ関係を明示し、適正

な議論を喚起すべきである。

- ④社会的便益と事業主体便益の不整合：わが国の大都市交通ネットワークは民営鉄道が支えてきた。国民負担の少ない利用者負担原則に則った、誇るべき施設整備がなされてきたといえるが、必ずしもそれが需要増が見込めない今後の鉄道整備に適した事業プロセスとは言えないのではなからうか。社会的な便益はあっても、事業者利益に結びつかない施設改善策が多くなるため、公共の見地から整備の妥当性を力強く後押しする仕組みが必要とならう。

## 5.2 NPO が果たし得る役割

先に掲げた問題点の裏腹として、NPO に期待される役割が浮かび上がってこよう。ここでは一般的に云われている NPO がなし得る役目のうち、都市交通計画に関連する4項目について述べる。

- ①行政監視機能：オンブズマンによる歳出内容のチェックなどの行政監視はこれまでも盛んであるが、個々の交通計画案や長期計画などの計画の妥当性をチェックする機能も NPO に期待したい。ただし、監視は手段であることが多いため、監視を行う目的付与のあり方が課題となる。4.でも紹介されたように、「環境」を旗頭にする NPO は、目的が明確であり、同タイプの展開がわが国でも期待されよう。
- ②行政代替機能：利害が錯綜する短期的な TDM 策などでは、関係者間の調整が第三者機関としての NPO に期待されよう。3.で紹介したまちづくり NPO にその姿を見ることができ、TMO や TMA のあり方と密接に関わる機能である。また長期・広域計画についても、例えば環境面からの効果を積極的に PR したり、場合によっては需要予測まで行う NPO の事例も参考になる。
- ③住民代弁機能：少数意見を拡声し行政に伝えたり、行政との太いチャネルを利用した住民意見の代弁は、無論投票行為によって実現される。しかし NPO への寄付行為（金銭、労働奉仕を含む）による、NPO への代弁依頼も今後増加することが想定される。その場合例えば個別の交通プロジェクトの「賛否」のみならず、代替案作成も含めたプロジェクト「良否」判断能力が NPO に求められよう。

- ④住民啓蒙機能：長期かつ広域の交通計画の重要性を市民に理解してもらうことは容易ではない。例えばアメリカでは需要予測手法の簡単な解説書を NPO が発行したり、ニューズレターなどを通じた啓蒙活動が盛んである。目的意識の明確な NPO による、これら住民啓蒙活動実現に至るメカニズム構築は行政機能を PR するにも多大な貢献を果たし得る。

## 5.3 都市交通計画 NPO の課題

短期かつ属地的な交通計画案については、NPO の役割や課題はまちづくり NPO の延長線上にあると考えられ、その具体的姿も見えつつある。しかし長期・広域交通計画については、現況では NPO の影響力行使の範囲が小さく、かつ市民の参加条件（参加による自己利益の改善可能性）も十分満たさないため、NPO 活動の姿は不透明である。海外事例は、「環境」というキーワードがそのブレイクスルーになり得ることを示唆しているが、行政側の受け止め方や受け入れるプロセスの構築が活動促進の必要条件となる。

税制優遇処置など、NPO の安定した財源を確保する必要性は盛んに叫ばれているが、交通計画ではその専門性故に、人材育成に関わる問題も大きい。既存企業や行政からの雇用転換の受け皿としての NPO の存在意義も議論されるべきであろう。

現況では、まちづくり NPO でも行政主導の NPO 設立が少なくない。それが日本型の NPO 醸成プロセスの一形態と見なせようが、人材や財政の中立性・自立性からは必ずしも理想型とはいえない。むしろ今後の展開としては、海外 NPO の日本支部設立など、グローバルな規模のうねりを視野に捉えることも不可欠ではなからうか。

本研究は計画・交通研究会の研究助成を得ている。ここに記して謝意を表する次第である。